

## PERATURAN-PERATURAN DAERAH BERMUATAN MATERI AJARAN ISLAM DI SUMATERA SELATAN

Yazwardi\*

**Abstract:** *Indonesia as a country that consists of areas in the various islands with mileage close of central administration necessitates the existence of local governance as mandated in Article 18 of the Constitution NRI 1945. Local regulations as an operational basis for carrying out local government administration functions and is part of a systematic law in Indonesia has a very significant role in regulating the life of the nation. Regional Regulation of the substance often causes controversy and resistance from various academics and social groups of society when loading material and the teaching of religious values. Some local regulations in South Sumatra Province who allegedly charged material Islamic teachings do not bring social problems because the material in parallel with its cargo historical circumstances, sociological, anthropological and demographic factors people of South Sumatra.*

**ملخص:** إندونيسيا كبلد يتكون من المناطق في مختلف الجزر مع ما يقرب من الأميال الإدارة (وسط)، يتطلب وجود الحكم المحلي (اللامركزية) على النحو المطلوب في المادة 18 من القانون الأساسي لإندونيسيا سنة 1945. اللوائح المحلية (اللوائح) كأساس عملي لتنفيذ مهام الإدارة الحكومية المحلية وهو جزء من القانون المنظم في اندونيسيا دورا هاما للغاية في تنظيم حياة الأمة. تنظيم إقليمي للمادة غالبا ما تسبب الجدل والمقاومة من مختلف الأكاديميين والفئات الاجتماعية في المجتمع عند تحميل المواد وتعاليم قيم دينية معينة. بعض اللوائح المحلية في مقاطعة سومطرة الجنوبية الذين يزعم اتهم التعاليم الإسلامية المادية لا تجلب حتى القضايا الاجتماعية كما بالتوازي البضائع المادية مع الظروف التاريخية، والاجتماعية، الأنثروبولوجية والعوامل الديموغرافية شعب جنوب سومطرة.

**Kata Kunci:** *peraturan daerah, otonomi daerah, ajaran islam*

Upaya melaksanakan hukum Islam selain bidang ibadah dan kekeluargaan (perkawinan, perceraian, dan kewarisan) di negara-negara Asia Tenggara saat ini merupakan fenomena kultural umat yang latar belakangnya dapat dilihat dari berbagai segi. Di antaranya ialah bahwa hukum Islam telah

---

\*Koresponden Penulis via email: [yazwardi@gmail.com](mailto:yazwardi@gmail.com)

menjadi hukum yang hidup dalam masyarakat yang beragama Islam di Asia Tenggara. Karena hukum Islam berkembang dengan masuknya Islam di kawasan ini (Al Attas, 1978: 162-163).

Sebagai hukum yang hidup dan inheren dalam kehidupan umat Islam, maka hukum Islam telah menjadi bagian dari kehidupan umat, sehingga hukum Islam tidak lagi dirasakan sebagai norma-norma hukum yang dipaksakan dari luar diri mereka. Dengan alasan sebagai hukum yang hidup, maka hukum Islam dapat dilaksanakan bagi umat Islam di Negara-negara yang umat Islamnya tergolong minoritas, seperti di Thailand dan Filipina. Pelaksanaan hukum Islam bagi umat Islam di kedua negara tersebut sekaligus merupakan akomodasi politik pemerintah terhadap warganya yang minoritas. Sebaliknya, di Negara mayoritas penduduknya beragama Islam, seperti Indonesia, hukum Islam sebagai hukum yang hidup dipergunakan untuk memperlancar pelaksanaan kebijaksanaan pemerintah, seperti menyatakan halalnya program keluarga berencana, dan Asas Tunggal Pancasila. Program-program ini diterima dan dilaksanakan oleh umat Islam dengan alasan tidak bertentangan dengan hukum agama mereka. Kemudian, faktor yang ikut mempengaruhi perkembangan hukum Islam saat ini ialah timbulnya globalisasi yang melanda Dunia Islam dewasa ini, termasuk di Asia tenggara, yang dalam bidang kebudayaan terlihat kecenderungan ke arah homogenisasi (Tebba, 1993: 13-14).

Pengadilan Agama di Malaysia tidak hanya menangani perkara-perkara kekeluargaan saja seperti perkawinan, perceraian, kewarisan dan wakaf seperti Pengadilan Agama di Indonesia. Kewenangan Pengadilan Agama di Malaysia termasuk di dalamnya zina (hubungan seksual antara pria dan wanita di luar nikah), *khalwat* (hubungan intim antara pria dan wanita di luar nikah, tetapi tidak sampai melakukan hubungan seksual, misalnya hanya berpelukan dan berciuman), meminum minuman keras, menyebarkan ajaran agama yang sesat, tak mau membayar zakat, tidak menjalankan shalat Jumat dan tidak berpuasa pada bulan

Ramadhan. Tetapi memang dari sekian banyak perkara yang masuk ke pengadilan agama, masalah kekeluargaan merupakan hampir separuh dari semua perkara yang ditangani (Jusoh, 1991: 51-57).

Di negara-negara yang minoritas penduduknya beragama Islam, seperti Singapura, Filipina, dan Thailand, Pengadilan Agama hanya menangani perkara-perkara hukum keluarga saja. hanya saja di negara-negara ini belum ada pengadilan agama. Di Thailand misalnya belum ada pengadilan agama. Hakim agama yang di sana disebut *datoyuttitham* yang dipilih oleh imam-imam masjid, dan langsung dikontrol oleh pengadilan umum setempat. Ini pun hanya berlaku di empat propinsi daerah muslim di Thailand Selatan, yaitu Pattani, Yala, Naratiwat, dan Satul (Suthasasna, 1987: 133). Di Filipina kedudukan pengadilan agama cukup baik, karena Mahkamah Agung negara itu telah mengeluarkan peraturan pada 20 September 1985 yang khusus mengatur mekanisme yang berlaku bagi pengadilan agama (Mastura, 1987: 90).

Fakta legislasi hukum Islam di beberapa Negara kawasan Asean tersebut menjadi indikator bahwa legislasi hukum Islam menjadi bagian dari kehidupan masyarakat Islam itu sendiri baik dalam wujud Undang-Undang maupun Peraturan Daerah, dan atau produk perundang-undangan lainnya.

Keberadaan Perda dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak lepas dari prinsip desentralisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Di samping terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 45) Pasal 18 ayat (6), kewenangan pembuatan Perda juga terdapat dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Untuk materi muatan Perda diatur dalam Pasal 12 Undang-undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut: "Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung

kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”

Di samping pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, materi muatan Perda juga terdapat dalam Pasal 136 ayat (6) sampai dengan ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sebagai berikut: 1) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/ kabupaten/kota dan tugas pembantuan, 2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, dan 3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi...”

Dalam membuat suatu Perda ada batasan-batasan yang diberikan undang-undang terhadap Pemerintah Daerah, batasan pertama adalah soal kewenangan dan yang kedua adalah keberadaan Perda dalam hirarki aturan hukum di Indonesia. Batasan kewenangan mencakup dua hal, pertama adalah batasan kewenangan yang dimiliki oleh DPRD dan Pemerintah Daerah sedangkan yang kedua batasan kewenangan yang dimiliki oleh daerah yaitu Kabupaten/Kota atau Provinsi

Dalam konteks politik legislasi, maka legislasi juga harus dipandang sebagai sebuah kebijakan publik, karena memenuhi unsur-unsur sebagai kebijakan publik. Menurut Thomas R. Dye dalam bukunya *Understanding Public Policy* mengatakan bahwa “*Public policy is whatever governments choose to do or not to do*” (seperti dikutip oleh Soenarko, 2000: 38).

Kemudian Herbert A. Simon membagi public policy menjadi 3 macam yaitu: a) *Legislative Policy* (Kebijakan Legislatif) Adalah landasan dan pegangan bagi pimpinan dalam melaksanakan tugasnya atau kebijakan yang mengandung ugeran-ugeran (norma-norma) yang harus diselenggarakan oleh pimpinan tersebut. Dan oleh karena itu maka kebijakan jenis ini banyak mengandung pemberian hak

dan kewajiban, larangan-larangan dan keharusan (ethical premisses); b) *Management Policy* (Kebijakan Managerial) Kebijakan ini merupakan peraturan yang dibuat oleh pimpinan pusat atau pejabat teras. Contoh dari kebijakan jenis ini adalah Keputusan Menteri atau Keputusan Kepala LPND yang bertujuan untuk mengatur lingkungan mereka; c) *Working Policy* (Kebijakan Kerja) Kebijakan lain untuk operasional di lapangan untuk mencapai tujuan akhir dari kebijakan tersebut. Contoh dari kebijakan jenis ini adalah petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis yang sering dikeluarkan oleh Departemen untuk membantu proses pelaksanaan peraturan (seperti dikutip oleh Soenarko, 2000: 38).

Definisi Thomas Dye dan Hebbert Simmon di atas saling memperkuat pendapat bahwa legislasi adalah sebuah kebijakan publik. Legislasi atau proses pembuatan peraturan perundang-undangan adalah suatu proses untuk memutuskan apa-apa saja yang akan dilakukan oleh pemerintah. Di dalamnya berisi norma-norma tentang kewajiban, larangan ataupun kebolehan kepada para pelaku peran yang diatur.

Hasil dari legislasi yaitu undang-undang dan peraturan daerah merupakan pegangan bagi pemerintah dan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugasnya untuk mencapai tujuan yang sudah dirumuskan sebelumnya. Kebijakan publik selalu dibuat dalam sebuah proses, ini dilakukan karena kebijakan publik mempunyai tujuan untuk mengatasi masalah yang ada di masyarakat. Sehingga perlu dipastikan bahwa kebijakan publik tersebut diambil dengan perencanaan yang baik, memperhitungkan berbagai aspek serta dimengerti oleh masyarakat. Hal yang penting untuk diperhatikan dalam proses pembuatan kebijakan publik adalah masalah sumberdaya yang perlu disediakan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Sehingga kebijakan yang diambil mampu dilaksanakan baik itu oleh masyarakat maupun oleh pemerintah.

Pada dasarnya suatu proses pembuatan kebijakan publik perlu mencakupi: 1) Identifikasi masalah yang dilanjutkan dengan perancangan kebijakan untuk mengatasi masalah tersebut; 2) Peninjauan atas relevansi rancangan

kebijakan dan apakah rancangan kebijakan tersebut mampu mengatasi masalah yang telah diidentifikasi; 3) Jaminan bahwa hak-hak warga sipil, khususnya minoritas tidak dilanggar oleh kebijakan tersebut sekiranya diimplementasikan; dan 4) Analisis biaya dan manfaat atas kebijakan yang diusulkan (Royono, 2006: 64).

Legislasi Perda yang berkualitas harus dapat menjawab berbagai kriteria yang dijabarkan di atas sehingga memenuhi syarat sebagai sebuah kebijakan publik. Lebih dari itu, legislasi berfungsi untuk membentuk undang-undang. Fungsi ini merupakan fungsi utama lembaga perwakilan rakyat berupa fungsi pengaturan (*regelende function*). Fungsi pengaturan merupakan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma-norma hukum yang mengikat dan membatasi (Isra, 2010: 235). Fungsi pengaturan tersebut lebih kongkritnya diwujudkan dalam pembentukan undang-undang (*wetgevende functie/ law making function*) (Asshiddiqie, 2007: 161).

Metode pembahasan suatu Perda sebagai bagian dari proses legislasi juga berpengaruh terhadap Perda yang dihasilkan. Perda yang baik ialah yang dihasilkan melalui suatu proses pembahasan yang berkualitas antara anggota DPRD dan Pemerintah Daerah yang diwakili oleh Kepala Daerah. Transformasi hukum Islam dalam bentuk produk perundang-undangan (*Takhrij al-Ahkâm fî al-Nash al-Qânun*) termasuk di dalamnya Peraturan Daerah merupakan produk interaksi antar elite politik Islam (para ulama, tokoh ormas dan partai politik, pejabat agama dan cendekiawan muslim) dengan elite kekuasaan (*the ruling elite*) yakni kalangan politisi dan pejabat negara. Di sinilah politik hukum legislasi berperan dalam memengaruhi produk-produk Peraturan Daerah yang bermuatan materi ajaran Islam.

### **Interaksi Politik dalam Pembentukan Peraturan Daerah**

Pada penelitian disertasi Anis Ibrahim tentang proses legislasi dalam perspektif Demokrasi (Ibrahim, 2008) mengatakan bahwa: "Proses pembentukan hukum (peraturan perundang-undangan) yang demokratis telah lama menjadi perhatian di

kalangan ahli/ akademisi di berbagai belahan bumi. Diskusi dan telaah yang muncul ke permukaan bermuara pada usaha untuk mencari jawab yang sekaligus memunculkan konsep dan juga teori-teori dalam mendeskripsikan demokrasi dalam kaitanya dengan legislasi, dengan pusat perbincangan yang berkisar pada pertanyaan umum: “Apakah konfigurasi politik demokratis yang dianut oleh suatu negara dengan sendirinya akan demokratis pula dalam sekalian proses legislasinya?”

Proses dan interaksi politik dalam proses legislasi menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan antara legislatif dan eksekutif. Semangat demokrasi *one man, one vote* ketika musyawarah mufakat tidak tercapai sangat mewarnai demokrasi dalam proses legislasi Perda. Ann Seidman dkk (2001: 91) yang juga menegaskan bahwa suatu hukum (undang-undang) tidak akan ada tanpa adanya suatu keputusan politik. Hal ini juga sangat relevan dengan teori Moh. Mahfud MD (2001: 14) yang menyatakan bahwa hukum itu tidak lain adalah produk dari proses politik.

Menurut Daniel S. Lev, yang paling menentukan dalam proses hukum adalah konsepsi dan struktur kekuasaan politik. Yaitu bahwa hukum sedikit banyak selalu merupakan alat politik, dan bahwa tempat hukum dalam negara, tergantung pada keseimbangan politik, definisi kekuasaan, evolusi ideologi politik, ekonomi, sosial, dan seterusnya (Lev, 1990: xii). Di sinilah politik hukum berperan untuk mengawal dan menjaga hukum tetap berada pada jalurnya (*on the track*), yaitu keadilan. Lebih lanjut Daniel S. Lev berpendapat, politik hukum merupakan produk interaksi di kalangan elit politik yang berbasis kepada berbagai kelompok dan budaya. Ketika elit politik dari kalangan Islam memiliki posisi tawar yang kuat dalam interaksi politik, pengembangan hukum Islam dalam suprastruktur politik pun memiliki peluang sangat besar. Begitu pula sebaliknya ketika menengok sejarah pada masa penjajahan Belanda, posisi hukum Islam sangat termarginalkan. Hukum Islam hanya dipandang sebagai hukum apabila diresepsi ke dalam hukum adat, itupun dalam starata ketiga setelah hukum Eropa dan hukum adat orang Timur Asing (Arab, Cina, dan India). Indonesia yang

merupakan negara jajahan Belanda telah mengalami masa berlangsungnya proses introduksi dan proses perkembangan sistem hukum asing ke dalam masyarakat pribumi (Lev, 1990: xii).

Pada dasarnya Perda adalah sebuah manipulasi kebijakan pemerintah daerah dalam kerangka menjalankan proses pembangunan di daerahnya. Untuk melihat apakah manipulasi kebijakan daerah tersebut mencerminkan politik hukum dalam arti telah sesuai dan mengakomodasikan sebanyak mungkin kepentingan masyarakat ataukah hanya merupakan manifestasi kepentingan elite daerah, salah satunya dapat diketahui dari alasan-alasan para pengusul dalam menyampaikan Raperda.

### **Politik Hukum Materi Muatan**

Secara umum dari 4 (empat) lokasi penelitian yang dijadikan sebagai objek kajian, terdapat 14 (empat belas) perda yang diindikasikan bermuatan materi ajaran Islam. Dapat dilihat pada tabel daftar Peraturan Daerah di Sumatera Selatan sebagai berikut:

No.	Perda Nomor	Tahun Perda	Tentang Perda	Ket.
1.	2	2004	Pemberantasan Pelacuran	Perda Kota Palembang
2.	11	2006	Pelarangan Pengedaran dan Penjualan Minuman Beralkohol.	Perda Kota Palembang
3.	7	2009	Kawasan Tanpa Asap Rokok	Perda Kota Palembang
4.	4	2007	Pengelolaan Zakat	Perda Kota Pagaralam
5.	04	2014	Pengawasan Penertiban Peredaran Minuman Beralkohol	Perda Kota Pagaralam
6.	2	2012	Pengelolaan Zakat	Perda Kabupaten OKI
7.	6	2015	Larangan Merokok di tempat umum	Perda Kabupaten OKI
8.	12	2015	Pendidikan Baca Tulis Alquran	Perda Kabupaten OKI



9.	34	2005	Pemberantasan Maksiat	Perda Kabupaten Ogan Ilir
10.	40	2006	Pencegahan Permainan Judi	Perda Kabupaten Ogan Ilir
11.	4	2012	Bantuan Penyelenggaraan Ibadah Haji Bagi Jemaah Haji Kabupaten Ogan Ilir	Perda Kabupaten Ogan Ilir
12.	10	2014	Tentang Wajib Baca Tulis Alquran	Perda Kabupaten Ogan Ilir
13.	3	2015	Kawasan Tanpa Asap Rokok	Perda Kabupaten Ogan Ilir
14.	35	2005	Pengelolaan Zakat	Perda Kabupaten Ogan Ilir

(Sumber: data diolah peneliti)

Materi muatan (baca: Penjelasan atas Pasal 6 ayat (1) dan (2) UU no 12 tahun 2011) suatu peraturan perundang-undangan di Indonesia harus mencerminkan beberapa asas penting. Asas-asas tersebut adalah:

1) Asas pengayoman, yaitu bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketenteraman masyarakat;

2) Asas kemanusiaan, yaitu bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap penduduk Indonesia secara proporsial;

3) Asas kekeluargaan, yaitu bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah mufakat dalam setiap pengambilan keputusan. Asas kekeluargaan, yaitu bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah mufakat dalam setiap pengambilan keputusan;

4) Asas kenusantaraan, yaitu bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia, sekaligus materi muatan yang peraturan perundang-undangan yang di daerah

pun merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945;

5). Asas Bhinneka Tunggal Ika, yaitu bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;

6) Asas Keadilan, yaitu bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga Negara;

7) Asas kesamaan dalam hukum dan pemerintahan, yaitu bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain; agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial;

8) Asas ketertiban dan kepastian hukum, yaitu bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum;

9) Asas keseimbangan, keserasian dan keselarasan, yaitu bahwa materi muatan setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian dan keselarasan antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Selain itu terdapat beberapa asas lainnya yang disesuaikan dengan bidang hukum yang bersangkutan. Sebagaimana dalam hukum Pidana misalnya; asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah. Sedangkan pada hukum perdata khususnya hukum perjanjian seperti, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, asas-asas tersebut wajib dianut oleh pembentuk peraturan perundang-undangan, sehingga dalam pembentukannya akan memenuhi seluruh kaidah secara holistik ataupun menyeluruh. Asas-asas tersebutlah yang menjadi pedoman dan pakem bagi pembentukan peraturan perundang-undangan.

Selain asas-asas tersebut, dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan dengan dasar adanya: 1) Tujuan yang hendak dicapai dalam pembentukannya; 2) Harus dibuat oleh lembaga yang tepat dan memang berwenang; 3) Materi muatannya harus tepat dan sesuai dengan jenis dan hirarki; 4) Efektifitas aplikasinya di dalam masyarakat baik secara sosiologis, filosofis maupun yuridis; 5) Benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; 6) Sistematis, pilihan kata bahkan istilah serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam penafsiran dalam pelaksanaannya; dan 7) Seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Terkait dengan partisipasi masyarakat secara langsung dalam sebuah rancangan peraturan perundang-undangan telah dijamin dalam Undang-undang. Jaminan partisipasi masyarakat diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan atau tertulis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, yang dapat dilakukan melalui rapat dengan pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan atau seminar/lokakarya/diskusi (UU Nomor 12 Tahun 2011 Pasal 96 ayat 1, 2, 3). Masyarakat yang dimaksud adalah perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas substansi Rancangan Peraturan Perundang-Undang. Begitu pula setiap Rancangan Peraturan Perundang-Undang harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Hal ini ada kaitannya dengan materi muatan peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan pidana. Ketentuan pidana hanya boleh dimuat dalam Undang-undang, Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Pidanaan terkait dengan pembatasan hak asasi masyarakat, sehingga untuk membatasi hak-haknya perlu pendapat pertimbangan dan masyarakat yang bersangkutan dilibatkan dalam proses pembentukannya.

Karena pada akhirnya, hak-hak masyarakatlah nantinya yang akan dibatasi.

Untuk Materi muatan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang harus berisi pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD 1945, perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang, pengesahan perjanjian internasional tertentu, tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi dan atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Sedangkan materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang, begitu pula materi muatan Peraturan Presiden berisi materi yang diperintahkan oleh undang-undang untuk melaksanakan Peraturan Pemerintah atau untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Demikian halnya dengan materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, materi muatannya adalah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi daerah dan atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dengan demikian, hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat ditandai dengan adanya perubahan masyarakat dan perubahannya tersebut sudah terarahkan atau diarahkan tercapainya politik hukum di bidang hukum yang ditetapkan oleh pembentuk undang-undang.

Asas-asas hukum yang ada dan dirumuskan dalam bentuk salah satunya peraturan perundang-undangan dapat dikatakan bermanfaat atau tidak ketika hukum dengan dasarnya tersebut di eksekusi dengan benar atau tidak. Apabila di eksekusi dengan tidak benar tentu akan menimbulkan akibat buruk untuk masyarakat, dan ini jelas akan bertentangan dengan tujuan negara. Sedangkan apabila di eksekusi dengan benar maka peraturan perundang-undangan dapat dikatakan bermanfaat bagi masyarakat sekaligus seiring sejalan dengan tujuan negara.

**Muatan Materi yang Bersumber pada Norma Masyarakat**

Muatan materi Perda sebagaimana diatur pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah:

Pasal 236: 1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan, Daerah membentuk Perda; 2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan: a) penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantuan; b) penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan c) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 237: 1) Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan 2) Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, Perda yang bermuatan materi ajaran Islam di Sumatera Selatan adalah dalam rangka memuat materi muatan lokal sebagaimana dimuat pada Pasal 236 Ayat (2) huruf c. tersebut.

Muatan materi lokal pada Perda yang diteliti bersumber pada ajaran agama Islam yang secara langsung maupun tidak langsung telah diadaptasi atau diresepsi oleh hukum adat setempat. Fakta sosial masyarakat Indonesia saat ini termasuk di Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan yang menjadi lokasi penelitian menunjukkan bahwa mayoritas muslim ingin semakin menegaskan diri dalam politik hukum dengan mengakomodasi aspirasi pembentukan dan penerapan hukum yang didasarkan dan bersumber pada norma-norma dan nilai-nilai hukum Islam.

Indikator yang mencerminkan kecenderungan tersebut dapat dilihat dari lahirnya Peraturan Daerah yang dalam ketentuan-ketentuannya menyerap jiwa dan prinsip prinsip

hukum Islam serta melindungi kepentingan umat Islam. Bisa jadi ini juga merupakan ekses demokrasi pada era reformasi yang lebih terbuka dan akomodatif.

Fakta sosial ini sejalan dengan teori Friederich Karl von Savigny yang melahirkan mazhab historis, menurutnya: “Hukum tidak berlaku universal, setiap bangsa memiliki kesadaran hukum, kebiasaan, budaya yang berbeda dengan bangsa lain yang dapat ditemukan dalam jiwa bangsa. Hukum dapat dikenali dalam ciri khas sebuah bangsa, seperti bahasa, tata krama dan konstitusi. Hukum tumbuh melalui sebuah perkembangan dan menguat dengan kekuatan rakyat dan akhirnya lenyap sebagaimana kehilangan rasa kebangsaannya (Kusumohamidjojo, 2004: 220).”

### **Norma Perda Pemberantasan Pelacuran dan Maksiat**

Perda Pemberantasan Pelacuran dan Maksiat ini terdapat pada Perda di Kota Palembang dan Kabupaten Ogan Ilir. Dari segi materi muatan perda dengan judul yang mirip terdapat kesamaan-kesamaan antara satu daerah dengan lainnya. Misalnya, Perda tentang Pemberantasan Pelacuran di Kota Palembang terdapat kemiripan dengan Perda Pemberantasan Maksiat di Kabupaten Ogan Ilir. Dari segi sistematika dan jumlah pasal, keduanya terdiri atas 13 (tiga belas pasal), namun Perda Ogan Ilir memuat materi yang lebih luas tentang pengertian maksiat. Pada Pasal 2 ayat (2) dijelaskan bahwa yang dimaksud perbuatan maksiat adalah segala perbuatan yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat selain yang diatur dalam norma-norma sebagaimana dimaksud pada ayat (1) seperti: prostitusi, zina, homoseks, lesbian, sodomi, perkosaan, pelecehan seksual, pornoaksi, pornografi, judi, minum-minuman keras dan penyalahgunaan nafza.

Muatan materi yang menjelaskan tentang pengertian dan bentuk-bentuk perbuatan pelacuran dan atau maksiat tersebut merupakan norma hukum yang diadaptasi dari budaya lokal Sumatera Selatan dan materi ajaran hukum Islam. Hal ini dapat dilihat pada sejarah dan budaya masyarakat Sumatera Selatan yang pernah memiliki kitab

hukum Undang-Undang Simbur Cahaya (Adil, 2014: 57 – 76). Kitab ditulis oleh Ratu Sinuhun yang merupakan isteri penguasa Palembang, Pangeran Sido Ing Kenayan (1630—1642 M). Kitab ini terdiri atas 5 bab, yang membentuk pranata hukum dan kelembagaan adat di Sumatra Selatan, khususnya terkait persamaan gender perempuan dan laki-laki. Pada perkembangan selanjutnya, ketika Palembang berhasil dikuasai Kolonial Belanda. Sistem kelembagaan adat masih dilaksanakan seperti sediakala, yaitu dengan mengacu kepada Undang Undang Simbur Cahaya, dengan beberapa penghapusan dan penambahan aturan yang dibuat resident.

Undang-Undang Simbur Cahaya terdiri dari enam bab dan 188 pasal yaitu bab I tentang Aturan Bujang Gadis Kawin (32 pasal), Bab II memuat Aturan Marga (29 pasal), Bab III berisi Aturan Dusun dan Berladang (34 pasal), Bab IV tentang Aturan Kaum (19 pasal), dan Bab V tentang Adat Perhukuman (58 pasal), serta Bab VI tentang Aturan *Bahagi* Uang Denda (6 pasal). Dalam pelaksanaannya aturan yang termaktub di dalam undang-undang tersebut, umumnya diatati penduduk. Perkara-perkara berat, misalnya pemberontakan atau pembunuhan yang tidak dapat diselesaikan di *uluan*, dibawa ke ibu kota untuk diserahkan kepada sultan. Sebagai penguasa tertinggi, sultan akan menentukan bentuk hukuman yang paling tepat bagi para pelanggar. Salah satu cara yang secara turun temurun berlaku di Kesultanan Palembang adalah membawa para pembangkang atau pelaku kejahatan khususnya pemberontak ke *bukit siguntang* untuk disumpah. Cara lain adalah hukuman *Kapanjing* yaitu diasingkan ke daerah tertentu yang jauh dari dusunnya semula, sehingga tidak atau sulit untuk berhubungan dengan kerabatnya. Akan tetapi, secara umum hukuman yang diberikan dalam bentuk denda. Besar kecilnya denda tergantung pada besar kesilnya kesalahan yang dilakukan oleh pelaku pada waktu itu sesuai ketentuan Undang-Undang Simbur Cahaya ini (Farida dan Yunani, 2015).

Aspek pidana dimuat juga dalam 2 (dua) perda tersebut; pada perda pemberantasan pelacuran di Kota Palembang disebutkan pada Pasal 9 ayat (1) yang berbunyi: “pelanggaran

atas peraturan daerah ini, diancam dengan hukuman pidana kurung selama-lamanya 6 (enam) bulan dan atau sebanyak-banyaknya Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah.). Ketentuan pidana Perda Ogan Ilir tentang Pemberantasan Maksiat disebutkan pada Pasal 10 Ayat (2): Barang siapa melakukan maksiat yang belum diatur dalam peraturan perundang-undangan lain, berdasarkan peraturan daerah ini, diancam dengan pidana kurungan sesingkat-singkatnya enam puluh hari atau selama-lamanya seratus delapan puluh hari dan denda sebanyak-banyaknya Rp. 7.000.000,- (tujuh juta rupiah).

Adapun ketentuan pidana zina dalam ajaran Islam terdapat pada Surat Al-Nur Ayat (2): *الرَّانِيَّةُ وَالزَّانِي فَاجْلِدُوا كُلَّ وَاحِدٍ مِّنْهُمَا مِائَةَ جَلْدَةٍ وَلَا تَأْخُذْكُمْ بِهِمَا رَأْفَةٌ فِي دِينِ اللَّهِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلَيْشِهْدَ عَذَابُهُمَا طَائِفَةٌ مِّنَ الْمُؤْمِنِينَ* (Pezina perempuan dan laki-laki hendaklah dicambuk seratus kali dan janganlah merasa belas kasihan kepada keduanya sehingga mencegah kamu dalam menjalankan hukum Allah, hal ini jika kamu beriman kepada Allah dan hari akhir. Dan hendaklah dalam menjatuhkan sanksi (mencambuk) mereka disaksikan oleh sekumpulan orang-orang yang beriman).

Batasan dan pengertian perbuatan maksiat/pelacuran pada kedua perda tersebut, selain mengakomodasi ajaran Islam (pidana Islam/*jarimah hudud*), juga merupakan bagian dari kesadaran budaya masyarakat Sumatera Selatan yang pernah menerapkan Kitab Undang-Undang Simbur Cahaya. Hal ini dapat dilihat Bab I Tentang Adat Bujang Gadis dan Kawin (*Verloving, Huwelijh, Echtscheiding*) disebutkan: ... melarikan anak gadis akan dikenai denda sebesar tiga ringgit. Denda akan semakin tinggi, apabila terjadi hamil diluar nikah, akan dikenai denda sebesar 12 ringgit, dan wajib dinikahkan dengan mengundng berbagai pihak yang disebut adat *terang*. Hukuman menjadi semakin berat jika gadis atau janda hamil tanpa diketahui siapa yang harus bertanggungjawab.

Dalam kondisi demikian, korban harus di *panjing* yaitu ditempatkan di rumh pasirah selama maksimal tiga tahun, kecuali keluarga korban sanggup membayar denda sebesar 12 ringgit. Angka-angka yang disebutkan diatas bukan jumlah sedikit untuk ukuran pada waktu itu dan harus ditanggung



oleh pihak keluarga pelaku yaitu laki-laki (bab I, pasal 6-10). Bentuk hukuman tersebut membuat orang sangat berhati-hati dalam bertindak yang menyimpang dari norma, karena keluarga pelaku akan dirugikan baik secara materil maupun immaterial.

Hubungan laki-laki dan perempuan sangat terjaga, contohnya laki-laki yang menyenggol gadis atau janda akan dikenai denda sebesar dua ringgit, denda itu baik dua kali lipat apabila laki-laki memegang lengan gadis atau janda. Jumlah yang sama harus dibayarkan oleh bujang jika ia mengelilingi rumah gadis yang ditaksirnya sambil meniup seruling, sedangkan gadis yang ditaksirnya tidak berkenan. Hukuman denda akan semakin tinggi, sesuai dengan tingkat perbuatan yang tidak menyenangkan oleh laki-laki terhadap perempuan hingga mencapai 12 ringgit, bahkan tidak jarang pihak laki-laki harus membayar sebesar 32 ringgit pada istri orang yang dilarikannya (bab I, pasal 18-250).

Nilai-nilai yang terkandung di dalam Undang-Undang Simbur Cahaya yang telah digunakan sejak abad XVII dan mendasari kehidupan sosial masyarakat Sumatera Selatan selama sekitar empat ratus tahun. Sulit untuk diingkari bahwa nilai-nilai tersebut dapat menjadi materi atau norma-norma masyarakat yang diimplementasikan pada muatan Perda Pemberantasan Pelacuran/Maksiat di Sumatera Selatan.

### **Norma Ketrampilan Beragama**

Perda tentang ketrampilan beragama yang mengatur tentang Pendidikan/Wajib Baca Tulis Alquran terdapat di Kabupaten Ogan Ilir dan Kabupaten Ogan komering Ilir. Dilihat dari aspek struktur Perda, norma-norma sosial direduksi pada konsideran menimbang masing Perda.

Pada Perda Kabupaten Ogan Ilir Nomor 10 Tahun 2014 Tentang Wajib Baca Tulis Alquran disebutkan pada konsideran menimbang: a) bahwa Al-Quran adalah kitab suci yang diturunkan Allah Subhanahu wata'ala kepada Nabi Muhammad, sebagai salah satu Rahmat yang tiada taranya bagi alam semesta, didalamnya terkumpul wahyu Ilahi yang menjadi dasar hukum, petunjuk, pedoman dan pelajaran serta

ibadah bagi orang yang membaca, mempelajari, mengimani serta mengamalkannya; b) bahwa Pendidikan Nasional bertujuan mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, kesehatan jasmani dan rohani, kepribadian yang mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan; c) bahwa Pendidikan Alqur'an di Indonesia sebagai Sub Sistem Pendidikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, bercita-cita untuk terwujudnya Insan Kamil atau Muslim Paripurna yang mencerminkan ciri-ciri kualitas manusia seutuhnya; d) bahwa kemampuan membaca Al-Quran bagi anak didik merupakan bagian dari Pendidikan Agama Islam yang memiliki arti Strategis untuk ikut mencerdaskan kehidupan bangsa, khususnya dalam rangka menanamkan nilai-nilai Iman dan Taqwa bagi generasi muda dan masyarakat pada umumnya; e) bahwa dalam upaya meningkatkan pengetahuan dan pemahaman serta pengamalan Al-Qur'an oleh seluruh lapisan masyarakat, sesuai dengan Kitabbullah, maka dipandang perlu membentuk Peraturan Daerah tentang Wajib Baca Tulis ALQuran bagi Siswa Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah, Siswa Sekolah Menengah Pertama/Madrasah Tsanawiyah dan Siswa Sekolah Menengah Atas/Madrasah Aliyah/Sekolah Menengah Kejuruan Serta Calon Pengantin yang beragama Islam; dan f) Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Wajib Baca Tulis AL-Quran.

Walaupun secara eksplisit tidak disebutkan, namun dapat dipahami bahwa Perda ini juga mengadaptasi budaya lokal di mana mayoritas penduduknya (98 %) adalah muslim. Pentingnya kemampuan baca dan tulis Alquran adalah sesuatu yang sangat wajar karena merupakan upaya memahami ajaran Islam secara benar. Perda ini secara tidak langsung juga

merupakan manipulasi dari budaya lokal menjadi norma hukum yang positif.

Hal yang sama juga dapat dilihat pada Perda Kabupaten Ogan Komering Ilir Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Pendidikan Baca Tulis Alquran. Pada konsideran menimbang disebutkan: a) bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan; b) bahwa tujuan pendidikan nasional adalah mencerdaskan kehidupan bangsa dan membentuk manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, mempunyai budi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan keterampilan, serta sehat jasmani dan rohani; c) bahwa pendidikan baca tulis Al-Qur'an merupakan bagian dari aktifitas hidup masyarakat muslim di Kabupaten Ogan Komering Ilir, maka dipandang perlu adanya upaya intensif dan berkesinambungan dengan melakukan standarisasi lisensi bagi pengajar pendidikan baca tulis Al-Qur'an; dan d) bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, dan huruf c maka perlu menetapkan Peraturan Daerah tentang Pendidikan Baca Tulis Al-Qur'an;

Dengan demikian, dapat dilihat bahwa Perda Ketrampilan Beragama dalam hal ini adalah ajaran Islam yang bermuatan materi tentang Pendidikan Baca Tulis Alquran merupakan upaya Pemerintah Kabupaten Ogan Komering Ilir dalam menjalankan fungsi pemerintahan dalam pendidikan. Walaupun Nampak eksklusif, namun Perda ini hakikatnya adalah kristalisasi dari sejarah dan budaya Sumatera Selatan di mana Ogan Komering Ilir dan Ogan Ilir merupakan daerah kekuasaan Kesultanan Palembang yang menerapkan Undang-Undang Simbur Cahaya.

### **Norma Perda Pengelolaan Zakat**

Perda pengelolaan zakat sebagaimana diuraikan pada Bab IV terdapat pada 2 (dua) Kabupaten: Ogan Komering Ilir dan Ogan Ilir dan 1 (satu) Kota: Pagaralam. Sedangkan Kota Palembang Perda pengelolaan zakat masuk dalam prolegda 2014, namun gagal menjadi Perda di tahun 2015 karena

adanya UU terbaru tentang Zakat pada tahun 2014 dan Peraturan Pemerintahnya belum keluar. Sehingga belum berhasil menjadi perda(Wawancara dengan Billitama Sahputra Kasub Bag Peraturan Perundang-undangan, Kajian dan Dokumentasi Hukum, 10 Januari 2016).Namun pemerintah Kota Palembang menggunakan instrumen Keputusan Walikota Nomor 541/KPTS/X/2015 Tentang Penetapan Besaran Zakat Penghasilan, Infaq, dan Shodaqoh Bagi Pejabat dan Staf di Lingkungan Pemerintahan Kota Palembang.

Secara umum ketiga perda dan satu Keputusan Walikota tersebut merupakan implementasi perda sebagai fungsi menjelaskan aturan perundang-undangan di atasnya yaitu UU Nomor 38 Tahun 1999 Tentang Zakat yang telah diperbarui dengan UU Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat

Ide menjadikan zakat sebagai media pemberdayaan umat, pada hakekatnya tidak hanya menyangkut masalah ekonomi semata. Tetapi secara lebih komprehensif berarti akan menciptakan kehidupan masyarakat yang bersih dan seimbang secara lahir dan batin. Ini merupakan hikmah prinsip Islam yang mencegah akumulasi harta pada golongan tertentu, dan mendorong distribusi yang merata, sebagaimana firman Allah, *“Agar harta itu tidak hanya beredar di antara orang-orang kaya saja di antara kamu.”* (QS al-Hasyr: 7).

Dari segi norma budaya masyarakat Sumatera Selatan, zakat juga pernah diatur pada Undang-Undang Simbur Cahaya. Pada Bab ke empat tentang aturan kaum, berisi mengenai aturan kaum, yang terdiri atas 19 pasal, di antaranya: Pasal 17 ...menyatakan bahwa menghantarkan zakat atau fitrah, agardiberi dua orang mata pajak oleh pasirah, pasal 18 tentang lepasnya penghulu atau pun khatib dari aturan pajak serta tentang penghantaran segala pekerjaan marga dan dusun... Selain itu juga termuat pengaturan tentang kewajiban anggota marga yang berhubungan dengan kewajiban keagamaan serta rumah ibadah (Adil, 2014: 57 – 76).

Nampak bahwa perda yang mengatur pengelolaan zakat di atas, selain merupakan implementasi fungsi menjelaskan Undang-Undang Zakat, juga merupakan kristalisasi nilai-nilai

budaya masyarakat Sumatera Selatan. Dalam konteks yang demikian, maka titik tolak pemahaman terhadap hukum tidak sekedar sebagai suatu ide nilai-nilai dari suatu norma yang berlaku di masyarakat, melainkan hukum juga dilihat sebagai suatu gejala yang dapat diamati di dalam masyarakat melalui tingkah laku warga masyarakat. Realitas tersebut berarti titik perhatian harus ditujukan kepada hubungan antara hukum dengan faktor-faktor non hukum lainnya, terutama faktor nilai dan sikap serta pandangan masyarakat yang disebut dengan kultur hukum.

Sejalan dengan itu, upaya pembangunan hukum pada produk Perda dapat diartikan sebagai penyelenggaraan perubahan tertentu terhadap masyarakat (*law is a tool of social engineering*). Di sini Perda yang bermuatan materi ajaran Islam dapat melahirkan suatu norma krusial dalam budaya hukum (*legal culture*), yaitu kesadaran masyarakat Sumatera Selatan dalam hal mengamalkan ajaran agama Islam sebagai suatu kewajiban.

Implikasi peranan hukum dalam pergaulan hidup manusia, maka hukum harus peka terhadap perkembangan masyarakat yang serba berubah, dan harus mampu menyesuaikan diri dengan berbagai keadaan yang juga berubah-ubah. Oleh sebab itu, tidak perlu ada kontradiksi antara pembaharuan hukum (tertulis) dengan nilai-nilai dan aspirasi yang hidup dalam masyarakat. Realitas ini menunjukkan Perda sebagai alat perubahan dan pembangunan kesadaran masyarakat dalam menjalankan nilai-nilai norma masyarakat. Oleh karena itu, hukum merupakan kongkritisasi nilai-nilai yang terbentuk dari kebudayaan suatu masyarakat, sehingga dengan demikian setiap masyarakat selalu menghasilkan kebudayaan yang mewujudkan hukum dengan kekhasannya masing-masing.

### **Politik Hukum Implementasi**

Sesuai dengan Penjelasan Pasal 5 huruf d Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan bahwa yang dimaksud dengan asas “dapat dilaksanakan” adalah bahwa setiap pembentukan

peraturan perundangundangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara *filosofis*, *yuridis*, maupun *sosiologis*. Agar bisa mencapai hal tersebut, maka para pembentuk hukum niscaya harus melakukan suatu pengkajian dan penelitian terlebih dahulu dengan fokus pada kelayakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk baik dari sisi filosofis, yuridis, maupun sosiologinya. Tanpa adanya usaha seperti itu terlebih dahulu, dapat dikatakan bahwa pembentuk hukum tidak berpedoman pada asas pembentukan hukum yang baik.

Demikian halnya dengan legislasi Perda. Pasal 12 UU tersebut menyebutkan bahwa Perda dibentuk dalam rangka (1) penyelenggaraan otonomi daerah, (2) tugas pembantuan, (3) menampung kondisi khusus daerah, dan (4) penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apapun latar belakang pembentukan Perda, apakah karena berdasarkan perintah perundang-undangan di atasnya, atautkah dilatarbelakangi oleh kondisi khusus daerahnya. Setiap pembentuk Perda harus selalu berpedoman pada Pancasila. Perdebatan tentang apakah suatu daerah dapat membentuk Perda bernuansa syariat Islam, misalnya, harusnya diukur, dinilai, dibatasi, dan berpedoman pada nilai-nilai dasar dari Pancasila tersebut.

Pembuatan regulasi atau peraturan perundang-undangan dilaksanakan melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan pada Pasal 16-68 menentukan bahwa perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Maka Program Legislasi Nasional (Prolegnas) merupakan potret politik hukum Indonesia yang berisi rencana pembangunan peraturan perundang-undangan dalam periode tertentu. Misalnya untuk lima tahun ke depan, sasaran politik hukum kita akan dibawa kepada *good governance*, maka baik RUU yang diajukan oleh Pemerintah dan DPR maupun RUU yang diprioritaskan untuk dibahas di DPR akan berkaitan

dengan *good governance*. Namun demikian, sasaran politik hukum di sini tidaklah berdiri sendiri. Sasaran politik hukum nasional dirumuskan untuk mencapai tujuan negara seperti yang dimuat di Pembukaan UUD 1945.

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selain mengubah sistem dan struktur ketatanegaraan RI secara khusus juga telah menempatkan posisi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Hal itu diatur dalam Pasal 20 ayat (1) bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.” Pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang dari Presiden kepada DPR, merupakan langkah konstitusional yang meletakkan secara tepat fungsi lembaga tersebut sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Dengan pergeseran kewenangan itu, sesungguhnya ditinggalkan juga teori pembagian kekuasaan dengan prinsip supremasi MPR yang sebelumnya dianut menjadi pemisahan kekuasaan dengan prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi sebagai ciri yang melekat.

### **Politik Hukum Legislasi Perda Bermuatan Materi Ajaran Islam**

Dalam merumuskan dan menetapkan politik hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memerhatikan nilai-nilai yang berlaku dan hidup di masyarakat (Suseno, 1994: 310-314). Arah dari itu semua adalah dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Hukum sebagai kaidah atau norma sosial tidak terlepas dari nilai-nilai yang berlaku dalam suatu masyarakat, bahwa dapat dikatakan hukum itu merupakan pencerminan dan kongkritisasi dari nilai-nilai yang suatu saat berlaku dalam masyarakat (Soekanto, 1999: 14).

Berdasarkan pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 yang sekarang telah berubah menjadi pasal I Aturan Peralihan UUD 1945, amandemen telah mengisyaratkan kepada pembentuk undang-undang di Indonesia agar dapat mewujudkan cita-cita

hukum nasional. Untuk dapat memenuhi cita-cita hukum diperlukan pembangunan hukum dan pembinaan hukum.

Hubungan antara hukum dan politik terdapat fakta bahwa keduanya tidak dapat dipisahkan baik dalam pembentukan maupun implementasinya. Hukum dan politik merupakan pasangan yang tidak dapat dipisahkan. Hal ini dapat dibuktikan dengan pengaruh signifikan konfigurasi politik terhadap produk hukum di Indonesia. Hukum nasional adalah semua hukum yang berlaku di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia baik berupa hukum tertulis maupun tidak tertulis. Peraturan perundang-undangan adalah salah satu bentuk hukum tertulis yang ada. Peraturan perundang-undangan dan proses pembentukannya memerankan fungsi signifikan dalam pembangunan hukum nasional. Di Indonesia, peraturan perundang-undangan termasuk di dalamnya Peraturan Daerah merupakan sendi utama sistem hukum nasional.

Selain itu, Peraturan perundang-undangan merupakan instrumen yang sangat efektif dalam pembaharuan hukum (*law reform*) karena kekuatan hukumnya yang mengikat dan memaksa. Peraturan perundang-undangan juga memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi dari pada hukum kebiasaan, hukum adat, atau hukum yurisprudensi. Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam UU nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan pembentukan peraturan perundang-undangan itu sendiri adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Melalui perspektif politik, hukum dipandang sebagai produk atau output dari proses politik atau hasil pertimbangan dan perumusan kebijakan publik. Namun di samping hukum sebagai produk pertimbangan politik, terdapat politik hukum yang merupakan garis atau dasar kebijakan untuk menentukan hukum yang seharusnya berlaku dalam negara.



Di negara demokrasi, masukan (*inputs*) yang menjadi bahan pertimbangan untuk penentuan hukum bersumber dari dan merupakan aspirasi masyarakat yang disalurkan melalui wakil-wakil rakyat yang kemudian diproses sehingga muncul sebagai keluaran (*outputs*) dalam bentuk peraturan hukum. Sebagaimana kita ketahui bahwa produk-produk hukum di Indonesia merupakan produk politik. Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama (Lihat Pasal 20 ayat (1) dan (2) Batang Tubuh UUD 1945). Begitu pula Presiden, berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Sehingga pengesahan suatu Rancangan Peraturan Perundang-Undangan menjadi Undang-undangan adalah suatu bentuk kesepakatan bersama antara Presiden (Eksekutif) dan Dewan Perwakilan Rakyat (Legislatif). Inilah politik hukum yang berjalan saat ini sebagaimana amanat Konstitusi.

Untuk peraturan perundang-undangan yang sekiranya bertentangan dengan Konstitusi yaitu UUD NRI 1945 maka mekanisme pengujiannya adalah dengan mengajukan permohonan uji materi di Mahkamah Konstitusi. Sedangkan untuk peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sekiranya bertentangan dengan undang-undang, maka mekanisme pengujiannya adalah pada kekuasaan Mahkamah Agung. Namun perlu diketahui bahwa, kendati bersifat hirarki bukan berarti perumusan dan penetapan peraturan perundang-undangan selalu bersumber pada peraturan perundang-undangan yang ada persis di atasnya.

Penyusunan hirarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan semata-mata dalam rangka menyinkronkan atau menghindari konflik pelaksanaan antara satu aturan dengan aturan yang lain. Sehingga setiap peraturan perundang-undangan diharapkan berjalan sesuai dengan tujuan dibuatnya peraturan perundang-undangan tersebut. Perencanaan penyusunan Undang-Undang dilakukan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) sedangkan perencanaan penyusunan Peraturan Daerah dilakukan dalam Program

Legislasi Daerah (Prolegda). Tujuan dari Prolegnas dan Prolegda ini adalah dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional di Indonesia. Dengan adanya Prolegnas dan Prolegda ini tidak berarti tidak dapat membuat suatu Rancangan Undang-Undang atau Raperda di luar Prolegnas dan Prolegda tersebut. Akan tetapi dalam keadaan tertentu, DPR atau Presiden dapat mengajukan RUU diluar Prolegnas untuk mengatasi keadaan luar biasa/konflik/bencana alam atau keadaan tertentu lainnya yang terkait dengan urgensi nasional atas RUU tersebut.

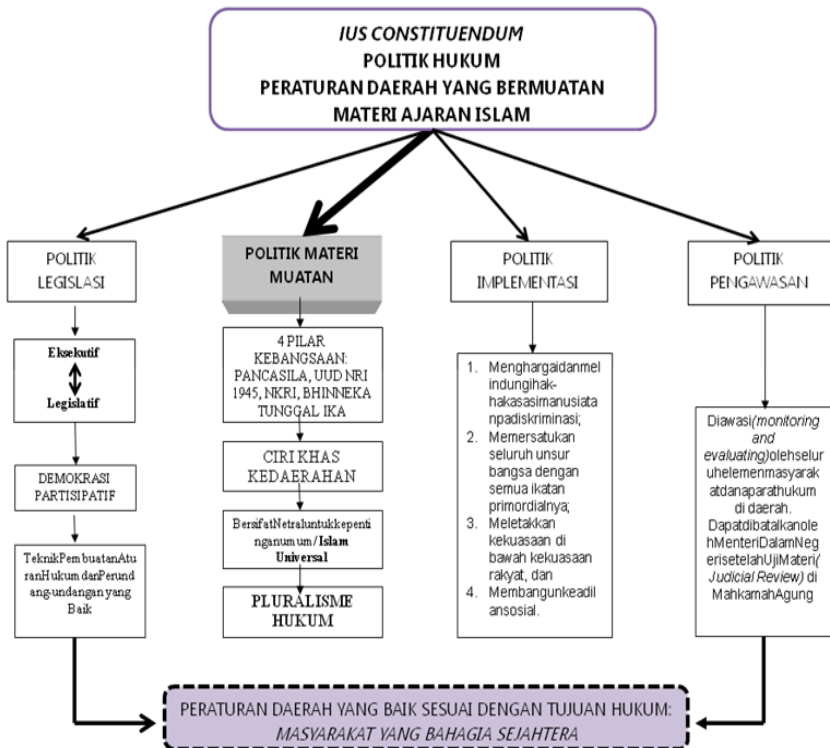
Berdasarkan uraian singkat tersebut, selanjutnya penelitian ini akan mengusulkan tentang konsep ideal legislasi Perda dan muatan materi ajaran Islam yang terdapat di dalamnya menurut perspektif politik hukum berdasarkan teori-teori yang dipilih oleh peneliti. Legislasi dalam rangka memproduksi hukum perundang-undangan tidak bisa dilepas dari kerangka hukum modern. Sejak hukum modern merambah berbagai belahan dunia, maka legislasi kemudian merupakan upaya yang dipersiapkan dan dirumuskan secara matang dengan mengikuti kaidah-kaidah tertentu dalam proses pembentukannya. Mengikuti pola hukum modern yang muncul pada abad pertengahan, legislasi dilakukan oleh suatu lembaga atau pejabat tertentu, yang serba beratribut Negara dan secara legal formal memiliki kewenangan untuk itu (Soeprapto, 1998: 1-2).

Sebagaimana yang tercatat dalam sejarah, pengenalan bangsa Indonesia dengan hukum modern terjadi pada saat negeri ini dijajah oleh Pemerintah kolonial Belanda. Sistem hukum Belanda yang bertradisikan Hukum Sipil diperkenalkan dan dimasukkan ke Indonesia yang kemudian bercampur (*mixed*) dengan tradisi hukum adat, adalah melalui asas konkordansi dan asas ketunggalan hukum (*eenheids-beginse*). Proses percampuran yang demikian ini oleh Soetandyo Wignjosoebroto disebut sebagai transplantasi hukum dari sistem hukum asing (Eropa) ke tengah tata hukum masyarakat kolonial yang khas (Wignjosoebroto, 1995: 1-8). Proses transplantasi demikian acap kali menimbulkan permasalahan. Bangsa Indonesia yang bertradisikan hukum

adat, apakah dapat secara baik mengikuti tradisi yang terlahirkan dalam hukum modern yang pada dasarnya bukan tradisi aslinya tersebut.

Keberadaan perda bermuatan materi ajaran agama (Islam) yang kerap “dituduh” mengancam keutuhan NKRI, HAM, dan kebhinnekaan masyarakat Indonesia dapat dijelaskan dengan teori politik hukum yang diuraikan peneliti di atas. Produk hukum berupa peraturan daerah yang merupakan kewenangan pemerintahan daerah harus lahir dari suatu kerangka berpikir politik hukum yang ideal (*ius constituendum*) sebagaimana dideskripsikan pada bagan berikut ini.

Bagan  
*Ius Constituendum* Politik Hukum Perda yang Bermuatan Materi Ajaran Islam



(Sumber: Data diolah Peneliti)

## Kesimpulan

Sebagai *the living law*, ajaran Islam pada Peraturan Daerah merupakan keniscayaan konstitusi UUD 1945 melalui mekanisme politik yang demokratis atau minimal hukum Islam harus menjadi referensi bagi pembentukan hukum nasional di Indonesia. Proses transformasi dan formalisasi hukum Islam pada Peraturan Daerah di Sumatera Selatan ini sesuai dengan teori hukum yang dipilih peneliti yaitu: mazhab historis Friedrich Carl von Savigny, teori hukum responsif Philippe Nonet dan Philip Selznick, teori pluralisme John Griffiths, teori hirarki aturan hukum Hans Kelsen, teori Negara hukum, dan teori hukum Islam tentang Negara, *tasyri'* dan *taqnin*. Dengan demikian peneliti menawarkan suatu teori politik hukum legislasi peraturan daerah yang mengandung muatan materi Islam sebagai teori “jalan tengah” yang dapat menjembatani antara pihak-pihak yang selama ini resisten dan mendukung pelebagaan ajaran Islam dalam peraturan daerah. Hukum Islam dapat diformalisasikan (sebagai sumber formil dan materiil) dalam Perda jika tidak bertentangan dengan 4 (empat) pilar kebangsaan: Pancasila, UUD NRI 1945, NKRI, dan Bhinneka Tunggal Ika.

Teori mazhab historis Friedrich Carl von Savigny dan teori pluralisme John Griffiths bersesuaian dengan fakta sejarah hukum Indonesia yang menganut sistem hukum campuran (*mixed law*) yang terdiri atas antara hukum Barat (*Common Law dan Civil Law*), hukum Adat, dan hukum Islam. Teori hukum responsif Philippe Nonet dan Philip Selznick merupakan manifestasi dan ekspektasi masyarakat Sumatera Selatan yang mayoritas (94%) beragama Islam untuk mendapatkan jaminan konstitusi melalui Perda dalam melaksanakan ajaran-ajaran Islam. Demikian juga teori Negara hukum, teori hukum Islam tentang Negara, dan legislasi dalam Islam (*tasyri'* dan *taqnin*) meniscayakan instrument Perda yang bermuatan ajaran Islam. Undang-undang 1945 meletakkan posisi agama pada posisi yang tinggi. UUD 1945 mengakui dan menganut ide Ketuhanan Yang Maha Esa dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Demokrasi yang berketuhanan (*theistic democracy*) dan hukum

yang berketuhanan dan demokratis (*divine nomocracy*) merupakan idealisme yang telah dibangun dan dicitakan oleh para pendiri bangsa (*the founding fathers*).

### Daftar Pustaka

- Abdul Latif dan Hasbi Ali. 2011. *Politik Hukum*. Jakarta: Rajawali Press.
- Abdullah Yusuf Ali. 1989. *The Holy Al-Quran: Text, Translation and Commentary*. Brenwood: Maryland Amana Corporation.
- Achmad Ali. 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Ahmad Muliadi. 2013. *Politik Hukum*. Padang: Akademia Permata.
- Al Attas, Muhammad Al Naquib. 1978. *Islam and Secularism*. Kuala Lumpur: ABIM.
- Anis Ibrahim. 2008. *Legislasi Dalam perspektif Demokrasi: Analisis Interaksi politik dan Hukum Dalam proses Pembentukan Peraturan Daerah di Jawa Timur*. Disertasi PDIH Universitas Diponegoro.
- Ann Seidman, Robert B. Seidman and Nalin Abeyserkeve. 2001. *Penyusunan Rancangan Undang-Undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis, Sebuah Panduan Untuk Pembuat Rancangan Undang-Undang*. Terjemahan oleh Johanes Usfunan et.al. Jakarta: Proyek ELIPS.
- Arong Suthasasna. 1978. "Shari'ah and Codification: Thailand Experience". *Shari'ah Law Journal*.
- Arskal Salim and Azyumardi Azra (ed.). 2003. *Shari'a and Politics in Modern Indonesia*, Singapore: ISEAS.
- Azhary, M. Tahir. 2007. *Negara Hukum Suatu Segi Tentang Prinsip-prinsip dilihat dari segi hukum Islam, Implementasinya pada Negara Madinah dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang.

- Azyumardi Azra. 2005. *"Syariah Islam dalam Bingkai Nation State"*, dalam Komaruddin Hidayat dan Ahmad Gaus (eds), *Islam Negara & Civil Society Gerakan dan Pemikiran Islam Kontemporer*. Jakarta: Paramadina.
- Bagir Manan. 1992. *Dasar-dasar Perundang-undangan di Indonesia*. Jakarta: Ind-Hill Co.
- Bagir Manan. 1995. *Empat Tulisan Tentang Hukum*. Bandung: Program Pascasarjana BKU Hukum Ketatanegaraan. Universitas Padjajaran.
- Bernard Arief Sidharta. 2000. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum, Sebuah Penelitian tentang fundasi kefilosofatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum Sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. Bandung: Penerbit Mandar Maju.
- Budiono Kusumohamidjojo. 2004. *Filsafat Hukum, Problematik Ketertiban yang Adil*. Jakarta: Grasindo.
- C.S.T. Kansil. 1979. *Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Aksara Baru.
- Daniel S. Lev. 1990. *Hukum Dan Politik di Indonesia, Kesenambungan dan Perubahan*. Cet I. Jakarta: LP3S.
- Fanz Magnis-Suseno. 1987. *Etika Politik Prinsip-prinsip Moral dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: PT Gramedia.
- Frans Magnis Suseno. 1994. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Jusoh, Hamid. 1991. *The Position of Islamic Law in the Malaysian Constitution with Special Reference to the Conversion Case in Family Law*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka Kementerian Pendidikan Malaysia.
- Hassibuan. 1993. *Ilmu Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Imam Syaukani dan Ahsin Thohari. 2004. *Dasar-Dasar Politik Hukum*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Jazim Hamidi. 2011. *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*. Jakarta: PT Prestasi Pustakarya.
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid I. Jakarta: Sekjend Mahkamah Konstitusi.

- Jimly Asshiddiqie. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Bhuna Ilmu Populer.
- M. Mahfud MD. 2001. *Politik Hukum di Indonesia*, cet. II. Jakarta: LP3ES.
- , 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amanemen Konstitusi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Mahfud MD. 2010. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press.
- Mahfud MD. 2010. *Perdebatan Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Maria Farida Indrati Soeprapto.1998. *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.
- N.J. Coulson. 1991. *A History of Islamic Law*, Edinburgh: Edinburgh University
- Ni'matul Huda. 2014. *Perkembangan Hukum Tata Negara, Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan*.Yogjakarta: FH UII Press.
- Otje Salman dan Anton F Susanto. 2010. *Teori Hukum*, Bandung: PT Refika Aditama.
- Peter Mahmud Marzuki. 2009. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Rusjdi Ali Muhammad. 2003. *Revitalisasi Syari'at Islam di Aceh Problem, Solusi dan Implementasi Menuju Pelaksanaan Hukum Islam di Nanggroe Aceh Darussalam*. Jakarta: Logos dan Ar-Raniry Press.
- S.P. Varma. 2007. *Modern Political Theory*. Diterjemahkan oleh Yohanes Kristiarto SL (dkk.), *Teori Politik Modern*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Saldi Isra. 2010. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Satjipto Rahardjo. 1983. *Hukum dan Perubahan Sosial, Suatu Tinjauan Teoritis serta Pengalaman-pengalaman Di Indonesia*. Bandung: Alumni.

- Soenarko. 2000. *Public Policy: Pengertian Pokok untuk Memahami dan Analisa*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Soerjono Soekanto. 1989. *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sudirman Tebba. 1993. *Perkembangan Mutakhir Hukum Islam di Asia Tenggara: Studi Kasus Hukum Keluarga dan Pengkodifikasiannya*. Bandung: Penerbit Mizan.
- Sunaryati Hartono. 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni.
- Yusril Ihza Mahendra. 1996. *Dinamika Tata Negara Indonesia*. Jakarta: UI-Press.